

沼情審第 47 号

平成 17 年 2 月 18 日

沼津市監査委員 鈴木 日出丸 様

沼津市監査委員 山本 豊一 様

沼津市監査委員 原 宣男 様

沼津市情報公開審査会

会長 三橋 良士明

沼津市情報公開条例 13 条の規定に基づく平成 16 年 6 月 17 日付け沼監第 11 号による下記の諮問について、以下のとおり答申します。

記

「監査結果通知を出すにあたり、判断の基となった公文書」の部分開示決定処分に対する不服申立てについて [平成 16 年度諮問第 2 号]

1 審査会の結論

沼津市監査委員が行なった下記各文書（以下「本件各文書」という。）を不開示とした決定は妥当である。

記

- ① 平成 16 年 2 月 10 日都市計画部長及び再開発課長事情聴取記録
- ② 平成 16 年 2 月 12 日再開発課長事情聴取記録
- ③ 平成 16 年 2 月 27 日再開発課長事情聴取記録
- ④ 平成 16 年 3 月 2 日石本建築事務所技術者事情聴取記録
- ⑤ 平成 16 年 3 月 11 日前都市計画部長（元職員）事情聴取記録
- ⑥ 平成 16 年 3 月 11 日沼津市長事情聴取記録

2 不服申立て及び審査の経緯

- (1) 本件の不服申立人（以下「申立人」という。）は、平成 16 年 4 月 2 日、沼津市情報公開条例（以下「条例」という。）4 条の規定に基づき、実施機関である沼津市監査委員（以下「実施機関」という。）に対し、「沼監第 70 号の監査結果通知を出すにあたり、判断の基となった都市計画部再開発課から提出を求めた関係資料及び本件各文書」の開示請求をした。

(2) これに対し、実施機関は、同年4月14日、請求に係る公文書を特定した上で、このうち都市計画部再開発課から提出を求めた文書の一部と本件各文書を不開示とし、その他の部分を開示する決定（以下「本件処分」という。）をした。

不開示の理由は、都市計画部再開発課から提出を求めた文書の一部については、当該文書が審議の過程で使用し、閲覧後、都市計画部再開発課へ返却したもので、不存在であるためであり、本件各文書については、監査過程で作成された文書であり、監査委員限りで参考とするにとどめるとして提供された機密にわたる情報が含まれているので、これを公開することは関係者との信頼関係を損ない、監査に係る事務に関し、正確な事実の把握や不当な行為の発見を困難にし、事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、条例5条4号アに該当するとした。

(3) 申立人は、同年6月10日、本件処分のうち本件各文書を不開示とした処分の取消しとその開示を求めて不服申立てをした。

(4) 実施機関は、同年6月17日、条例13条の規定に基づき本件を当審査会に諮問した。

(5) 当審査会の審査においては、実施機関が平成16年7月9日、不開示理由説明書を提出し、これに対して、申立人が同年8月3日、意見書を提出した。その後、当審査会は、同年9月22日、申立人による口頭意見陳述を、同年10月18日、実施機関に対する意見聴取を行った。

3 不服申立人の主張要旨

不服申立書、意見書及び口頭意見陳述を要約すると、申立人の主張要旨は、次のとおりである。

(1) 実施機関は、本件各文書の公開は「関係者との信頼関係を損ない、それによって事業の適正な遂行に支障をきたすから、条例5条4号アに該当する。」との理由で不開示決定としたが、沼津市発行の『情報公開事務及び個人情報保護事務の手引き』の解釈では、「監査、検査、取締りの重点項目、手法が明らかになることによって、違法若しくは不当な行為の発見を困難にするおそれがある」から、とされており、「信頼関係」という文言は手引きの解釈には出ていない。また、監査委員を規定する法律にも、「信頼関係を醸成せよ」との条項は無いはずである。したがって、「信頼関係」を上記不開示条項適用の根拠とするのは理由が無い。

(2) 実施機関は、「陳述内容が公開されないことを保障されない限り、新たな真実が発見され難い」と主張するが、これは市議会で公開されている情報は表面的なものであり、真実はまだ公開されていないということを意味し

ており、市議会、市民軽視の発想であるから、不開示の根拠としては認められない。

また、市職員が事実を隠すことなく明らかにすることは、公務員としての基本的な義務であり、監査委員との「信頼関係」がその前提となるというのは問題である。全国の警察の裏金問題、県庁の不祥事などは、職員と監査委員との癒着、なれあいによる監査不十分から生じている。逆に、りそな銀行、UFJ銀行の例のように、監査は、中立の立場で緊張関係をもって実施されなければならない。

- (3) 実施機関が「監査段階の質疑における発言内容が一人歩きしないような保障が必要である。」と主張していることは認めるが、「信頼関係がなければまともな真実が発見され難い」ということが問題である。

4 実施機関の主張要旨

実施機関の主張は、本件処分のお知らせ、不開示理由説明書、口頭意見陳述を要約すると、次のとおりである。

- (1) 本件各文書が条例5条4号アに該当することについて

- ① 職員、関係人事情聴取の性質

本件事情聴取は、地方自治法199条8項及び242条4項の規定に基づき実施したもので、住民監査請求に対する裁定を行なうにあたり、事実関係を明確にするため、市長、市職員及び関係人から事情を聴取したものである。

事実関係を明確にするためには、職員の信義・誠実に基づいた陳述が必要である。ただし、現職員としては、今後の円滑な事業展開を考慮し、陳述内容が公表されないことを保障しない限り、新たな真実が発見され難いのが現実である。元職員にとっても、陳述内容の公表が、雇用関係の不利益につながるなどの不安を抱くことも考えられる。

また、関係人である基本設計受託業者の技術者については、この業者が市と利害関係にあることから、陳述の公表が会社若しくは本人の不利益につながるなどの不安を抱くことは明白である。

以上の趣旨から、双方が、「事情聴取結果は、監査のために使用するにとどめるものとし、内容は外部に出さない。」との点を確認して実施したものである。

- ② 「信頼関係」について

事実関係を解明するためには、監査委員と事情聴取対象者との一定の「信頼関係」が基本である。ここで「信頼関係」というのは、「癒着」とか「なれあい」ではなく、「事実を明らかにする土壌」を意図するもので

ある。

③ 正確な事実を把握するための環境整備

監査事務を適正かつ効果的に執行するためには、正確な事実の把握や不当な行為の発見を確実なものとするのが基本である。

これには、監査段階の審議における発言内容が一人歩きしない保障が必要であり、具体的には発言内容を監査のために使用するにとどめることにある。仮に監査内容の公開を前提にした場合には、新たな真実が発見され難いなど、事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

以上から、本件各文書は、監査過程で作成され、監査委員限りで使用することとどめるとして提供された機密にわたる情報が含まれている可能性があり、これを公開することは関係者との信頼関係を損ない、監査事務に関し、正確な事実の把握や不当な行為の発見を困難にし、事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるから、条例5条4号アの不開示理由に該当する。

(2) 不開示理由の追加について

不開示理由説明書によれば、実施機関が追加した不開示理由は、次のとおりである。

① 本件各文書中、株式会社石本建築事務所の主任技術者の事情聴取記録は当該個人を識別し得る部分については、条例5条1号（個人に関する情報）に該当する。

② 上記①の文書は、発言内容を監査請求のみに使用し、関係人、会社に不利益が及ばないよう慎重に取り扱うとの前提で実施したものであるから、この記録は公にしないとの条件で任意に提供されたものであって、通例として公にしないこととされているものであり、条例5条2号（法人等に関する情報）に該当する。

5 審査会の判断

(1) 住民監査請求制度と情報公開制度との関係について

本件不服申立てにかかる不開示情報は、住民監査手続きの過程で市の職員等を事情聴取した記録であるから、不開示理由の審査にあたっては、情報公開制度と住民監査請求制度（地方自治法242条）との関係について留意する必要がある。

住民監査請求制度は、地方公共団体の執行機関や職員による財務会計上の違法、不当な行為又は不作為によってもたらされる損害の発生を防止し、あるいは是正することを目的とし、住民が直接その防止等の措置を監査委員に請求する権利を保障する制度であり、住民による行政の監視という側面では、情報公開制度と同様の機能、性格を有している。

従って、一方の制度を尊重するあまり、他方の制度を軽視する結果にならないように運用をしていくべきであり、本件の条例該当性の解釈にあたっては、そのような立場に立った上での検討が必要と思われる。

(2) 住民監査手続きにおける事情聴取等の根拠、性格について

監査委員は、監査のため必要があると認めるときは、関係人について調査等を実施することができる（同法 199 条 8 項）。この関係人には、自治体職員も含まれると解され、また調査対象となった者は、これに応ずる義務はあるが、応じない場合の罰則や強制力はなく、任意調査である。

従って、関係人の調査への出頭を確保し、さらに調査の円滑な遂行と未公開資料及び陳述の適正な収集を図るために、調査対象者による自由かつ率直な陳述を確保する環境を整えることが必要であり、そのためには法律の文言上は明確にはなっていないものの、一般的に、監査資料がその判断のためだけに使用され、手続外で利用、公表されることがないことが通例となっているものと考えられる。

多くの監査資料に関する公開請求事例では、このことを表現するのに、監査委員と調査対象者との「信頼関係」という言葉を使用しており、本件実施機関も使用しているが、市民に対しては誤解を招きやすい用語で表現が不適切であり、当審査会は、上記のように説明するものである。

仮に、上記のことが保障されず、事情聴取記録が後日公表された場合には、記録の内容によっては、調査過程での監査委員の調査手法や未成熟もしくは浮動的な認定、解釈、対象者の独自の見解や感想、訴訟方針に関わる秘密事項などが明らかとなって、調査対象者に想定外の不利益が及ぶおそれがあり、ひいてはその後の監査業務においても、事情聴取に際し、調査対象者が自由な発言を控え、あらかじめ準備された想定問答程度の陳述しか得られない等のおそれが生じ、監査の適正な執行に対する阻害要因となりかねない。

ところで住民監査手続きにおける調査について、公開、非公開の規定はなく、この点については監査委員の個別的な裁量に任されていると解されるが、以上の事情から関係人の事情聴取は非公開で実施するのが通例であり、本件も同様であった。

ただし、一般的には会議やヒヤリング自体の非公開は、議事録、ヒヤリング記録の不開示には直結しないと考えられる。しかし本件では、事情聴取記録の開示の是非のみが問題となっていることや、実施機関が事情聴取自体の非公開を、記録不開示の根拠として主張しているわけではないことから、この点の検討はせず、以下、事情聴取記録自体の不開示理由の該当性について、実施機関の主張にそって具体的に検討する。

(3) 条例5条4号ア該当性について

本条項の不開示理由を本件に則して説明すると、「監査に係る事務、事業に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ」がある場合は不開示理由があるということになる。本件各文書がこれに該当するかどうかについて以下に検討する。

① 本件各事情聴取記録は、監査委員が作成したもので、同委員から市職員等への質問と、これに対する市職員等の答弁が詳細に記載されている。いずれについても、事情聴取の冒頭で、監査委員から、「陳述内容は、本監査請求にだけ使用し、取扱いは慎重にする。」旨の説明を受けたうえで、事情聴取が行なわれている。この趣旨は、本事情聴取記録を他目的に利用、公表されないことを監査委員が保障したものとみられる。

② まず、本件各文書のうち、①②③⑤⑥の文書は、都市計画部長、再開発課長、市長、元市職員に対する事情聴取の記録であり、各答弁内容においては客観的に明らかな数字もあるが、訴訟方針に関わると考えられる機密事項や当事者独自の感想、非公式見解など、対象者が監査委員限りで参考にとどめ、公開しないことを前提にした供述も含まれている。そして、これらの内容は渾然一体となっている。

③ また、本件各文書のうち、④の文書は、設計担当者に対する監査委員の質問と同人の答弁が詳細に記載されているが、設計担当者の答弁内容も、ノウハウに関わると思われる部分や会社の営業機密、訴訟方針に係る可能性のある事項にわたって詳細な内容となっている。

このように見てくると、本事情聴取は陳述内容を監査請求にだけ使用する旨の両者確認に基づき行われていること、対象者が監査委員限りで参考にとどめ、公開しないことを前提にした供述が含まれていることが認められる。よってこれらを開示することは、将来の監査に関し、対象者側に内容的に自由かつ率直な事情聴取の応答を控える心理が働く危険があり、ひいて正確な事実の把握を困難にするおそれもしくは、適正な監査の執行を阻害するおそれがあるというべきである。

従って、これらの文書は、条例5条4号アに該当するものと判断する。

また上記のとおり、公表すると支障が発生する部分とそうでない部分とが渾然一体となっているので、部分開示をするのは適当でないと考える。

(4) 結論

以上のとおり、本件各文書については、いずれも条例5条4号アの不開示理由に該当すると判断されるので、その余の点を判断するまでもなく、実施機関の不開示決定は妥当と考える。

6 審査会の処理経過

平成 16 年 6 月 17 日	諮問審査書の受理
平成 16 年 7 月 9 日	実施機関からの理由説明書の受理
平成 16 年 8 月 3 日	不服申立人からの意見書の受理
平成 16 年 8 月 20 日	諮問の審査（第 1 回審査）
平成 16 年 9 月 22 日	不服申立人による口頭意見陳述（第 2 回審査）
平成 16 年 10 月 18 日	実施機関の意見聴取（第 3 回審査）
平成 16 年 11 月 8 日	諮問の審査（第 4 回審査）
平成 16 年 12 月 6 日	諮問の審査（第 5 回審査）
平成 17 年 1 月 17 日	諮問の審査（第 6 回審査）
平成 17 年 2 月 7 日	諮問の審査及び答申の確定（第 7 回審査）

沼津市情報公開審査会	三 橋 良士明（会長）
	細 沼 早希子（会長職務代理者）
	坂 部 利 夫（委員）
	一 杉 忠 利（委員）
	柳 谷 淳 子（委員）